

**El Programa Ciudades Sostenibles INDECI-PNUD,
2001 a 2016: una evaluación**

Allan Lavell

Marzo, 2016.

Contenido

1. Introducción, Antecedentes y Actualidad: el Programa de Ciudades Sostenibles.....	3
1.1 Historia del Programa 1998-2015.	3
1.2 La Coyuntura Actual: 2011 a 2015	5
1.3 El contexto de la presente evaluación.....	6
2. La Evaluación: Objetivos y Metodología.....	7
2.1 Elementos básicos de la metodología.	7
2.2 Los Tiempos de la Evaluación.....	9
3. Evaluaciones previas: sus resultados.....	10
4. Resultados y Conclusiones de la Evaluación.....	10
4.1 Generales.....	10
4.2 Relevancia.....	12
4.3. Eficacia	16
4.4. Eficiencia	19
4.5. Sostenibilidad	20
5. Conclusiones y recomendaciones.....	22
Anexo 1. Preguntas de la evaluación	24
Anexo 2: Lista de entrevistados o consultados	26
Anexo 3 Bibliografía consultada.	29
Anexo 4: Resultados de evaluaciones previas.....	32

1. Introducción, Antecedentes y Actualidad: el Programa de Ciudades Sostenibles.

1.1 Historia del Programa 1998-2015.

Gilberto Romero (2001) escribe en su evaluación del *Proyecto de Apoyo al Comité de Reconstrucción de El Niño - CEREN (PER 98/018)*, proyecto apoyado por el PNUD entre 1998 y 2001 (citamos en extenso y de forma selectiva):

“En mayo de 1997 los organismos científicos anunciaron la presencia del Fenómeno el Niño en el Perú. A mediados de junio el gobierno peruano llevó a cabo un Programa de Mitigación, que tuvo su término en diciembre del mismo año, cuando comenzaron las afectaciones por lluvias torrenciales y crecidas extraordinarias de ríos en la costa norte. El PNUD, respondiendo a los requerimientos de asistencia técnica y de recursos financieros, acudió en apoyo a las tareas de prevención del gobierno, ejecutando desde julio de 1997 el proyecto denominado “Prevención, Mitigación y Manejo del Fenómeno El Niño” (Proyecto PER 097/031), el cual funcionó en el Ministerio de la Presidencia y tuvo los siguientes componentes:

- Elaboración de mapas de amenazas de 6 departamentos de la costa norte y central.
- Apoyo a la prevención y a preparativos para afrontar el FEN y mitigar su impacto.

Este proyecto continuó dando su apoyo durante el período de la emergencia.

En febrero de 1999, cuando el proceso de reconstrucción estaba en marcha, el proyecto migró del Ministerio de la Presidencia al Comité para la Reconstrucción de El Niño- CEREN (creado en junio de 1998 para priorizar, coordinar, evaluar y supervisar las acciones necesarias para la reconstrucción de las zonas afectadas).

En el contexto de la creación del CEREN, el PNUD estableció un nuevo convenio con el gobierno peruano el 11 de agosto de 1998, para llevar a cabo el *Proyecto de Apoyo al Comité de Reconstrucción de El Niño - CEREN (PER 98/018)*. Previamente, el 9 de julio de 1998 ya se había firmado un documento de Autorización Anticipada.

Se estableció que dicho proyecto sería apoyado por las acciones y resultados obtenidos en el PER 97/031, específicamente en lo relacionado con el estudio y análisis del impacto de El Niño 1997-98, con miras a su aplicación en la etapa de la reconstrucción.

El objetivo del Proyecto 98/018 fue:

“Contribuir a la consolidación del CEREN y fortalecimiento de su capacidad en temas tales como planificación estratégica, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y acciones orientados a la reconstrucción en las zonas afectadas por el fenómeno El Niño.”

El tiempo de duración del proyecto fue de dos años, a partir de julio de 1998. En agosto de 2000 se prorrogó por un año más su ejecución.

En diciembre de 1999, el nuevo proyecto asumió actividades relacionadas con el desarrollo de Estudios de Mitigación que venía haciendo hasta ese momento el PER 97/031. En el marco del proyecto PER 97/031, se llevaron a cabo y se concluyeron tres estudios de mitigación en las ciudades de Sullana, Talara e Ica (entre agosto y noviembre de 1999), **como parte del “Programa Desarrollo de Ciudades Sostenibles I Etapa”**, priorizando las ciudades más afectadas por el Niño). Eso marca el comienzo oficial del Programa propiamente dicho y sus actividades.

El 13 de febrero del 2001, el CEREN pasó a formar parte del INDECI, mediante D.S. 014-2001-PCM, dándose por culminado el proyecto” (fin de relato de Romero) (resaltado nuestro).

En los meses entre diciembre 2002 y enero 2003, INDECI y PNUD firman el **primer protocolo dedicado al Programa de Ciudades Sostenibles (PER/02/051)**. Con un presupuesto total de 460.000 dólares, el PNUD contribuye con 35 mil de ellos y el periodo de ejecución se extiende durante el año 2003, aunque la programación del proyecto contempló su seguimiento hasta 2005. El proyecto específico sobre Ciudades Sostenibles formaba parte de un programa más ambicioso de INDECI con PNUD para la Prevención y Reducción de Desastres en Perú (PER/02/050), firmado en las mismas fechas, y con un financiamiento total de 2 millones de dólares, 98% del gobierno y 2% del PNUD. Este programa seguiría hasta el 2011 cuando el programa de Ciudades Sostenibles pasa a formar parte de un nuevo protocolo entre PNUD y el Gobierno Peruano sobre “Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Modernización del Estado PCM-PNUD”, con vigencia 2012-2016.

El objetivo general del programa Ciudades Sostenibles, 2003, era el de “promover una cultura de prevención ante desastres naturales y antrópicos entre autoridades, instituciones y población del país”. El objetivo específico era “revertir el crecimiento caótico de las ciudades peruanas que se están convirtiendo cada vez en más riesgosas para sus habitantes”. Hizo hincapié en el hecho de que el programa se focaliza en la **seguridad física** de las ciudades (reducir el riesgo de la parte de la ciudad que se densifica o expande, y hacerla más competitiva a largo plazo al evitar que se destruya la capacidad productiva de las partes nuevas de la ciudad). Los resultados del proyecto se plantearon en términos de la producción de mapas de peligros de la ciudad, mapas de vulnerabilidad y de áreas críticas, modelos de desarrollo urbano e identificación de áreas de densificación y expansión urbanas, mapas de uso del suelo, planes de mitigación y ordenanzas municipales. El método daba énfasis a la **participación** de amplios sectores del gobierno, el sector privado y la población y además el uso **de talleres participativos de discusión y difusión**. En este sentido seguía de cerca lo establecido con anterioridad para los primeros estudios llevados a cabo entre 1998 y 2002. Desde sus inicios en 1998 y hasta la fecha el Programa ha ido sumando nuevos aspectos de método y cobertura de una manera continua (ver sección 4).

Durante los 17 años del programa, desde sus inicios hasta hoy, se han desarrollado estudios en alrededor de 180 ciudades en 24 regiones del país, beneficiándose, de acuerdo con los informes del programa, cerca de 8.5 millones de personas. Unas 19 ciudades tales como Piura, Sullana e Ica han sido beneficiarias de actualizaciones de los estudios llevados a cabo, algunos hace más de 15 años, en primera instancia. Se estima que más de 12 millones de dólares se han asignado a actividades del Programa globalmente. Fue premiado en 2012 por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres como la Iniciativa más significativa de Reducción de Riesgo de Desastres en las Américas, entre 81 postulantes de 17 países¹.

¹ La iniciativa en sus comienzos y en su desarrollo posterior fue ideada por los Ingenieros Alfredo Pérez Galleno, Julio Kuroiwa y Alberto Más, en el marco del Comité de Reconstrucción de El Niño - CEREN del Ministerio de la Presidencia. El programa ha tenido solamente dos Coordinadores Nacionales desde sus comienzos, Alfredo Zerga hasta 2008 y Jenny Parra Small desde entonces hasta la fecha. Hoy día el Programa cuenta con dos técnicos adicionales (ambas femeninas), Carmen Ventura Barrera, especialista en Gestión del Riesgo, desde 2009 y Mélida Arévalo González, especialista en proyectos, desde 2014. El Ing. Alfredo Pérez Galleno ha sido asesor técnico del Programa desde 1998 por parte de PNUD. La Coordinadora, las dos especialistas y una administradora son financiados por INDECI, de su presupuesto normal y junto con Pérez Galleno constituyen el Equipo Central del Programa.

1.2 La Coyuntura Actual: 2011 a 2015

Para el 2010², el desempeño del Programa siguió su patrón histórico, sin alteración, habiendo programado 12 estudios PCS para ese año. De hecho se realizaron 23 estudios en 2010, 11 más que lo programado, debido al impacto de las inundaciones de ese año en Cuzco y otras zonas las cuales significaron una demanda coyuntural sobre el programa para estudios en zonas afectadas por las inundaciones y para los cuales el INDECI financió 9 y PNUD 2 de los adicionales. Este impacto de eventos de magnitud en los estudios de INDECI-PCS replicaba lo sucedido con el Niño 1997-98; los sismos de Arequipa 2001 e Ica 2007, donde los recursos del programa se orientaron particularmente a las zonas afectadas por los eventos. Esta reprogramación de gastos en función de las necesidades asociadas con eventos sucedidos dificultaba la programación del Programa de acuerdo con comentarios incorporados en los informes anuales de trabajo presentados. Una de las razones para tal dedicación a estudios post impacto fue la necesidad de identificar las zonas más seguras para la reconstrucción-o sea una gestión reactiva, convertida, se esperaba, en prospectiva, al buscar controlar la construcción del riesgo a futuro.

Durante el 2011 la cantidad de estudios bajó a 9, entre los nuevos, los que comprendían una segunda etapa de algunos ya iniciados y tres actualizaciones. Esto ya marcaba un descenso en el ritmo histórico de producción de estudios. En el informe anual del programa para 2011 a la vez que se anunciaba la decisión de PCM y MEF de priorizar el programa para fines de aportes del Tesoro Público, recomendándose que el programa se efectivizara por vía de INDECI-PNUD, también se anunciaba como riesgo para el Programa, el impacto de la nueva Política Nacional de Gestión de Riesgo y la creación del SINAGERD, lo cual podía afectar el liderazgo del INDECI y de las municipalidades. Por decisión de la PCM, a través de su Secretaría General, se informó a PNUD la decisión de avalar la existencia del programa en el INDECI con la indicación de que se debía establecer la coordinación con CENEPRED, institución que por la nueva ley debería encargarse de estudios de riesgo y gestión de la reducción así como previsión del riesgo.

El cambio de la ley, aducidos problemas de cambio de personal y continuidad dentro de la PCM, han afectado seriamente el flujo de recursos presupuestados normalmente por vía de PCM o MEF. Para el periodo 2013 a 2015 el programa ha funcionado con asignaciones del INDECI para personal de coordinación y especialistas de base; de PNUD para asesoría y administración; y de fuentes alternativas para los estudios técnicos. Estas fuentes alternativas, de Gobiernos Regionales, Municipalidades y Cooperación Internacional, ascendieron a S/, 1'687,588 (US \$ 499,863) para el periodo 2013-2015 y fueron gestionados por el INDECI a través del Equipo Central del PCS y sus Direcciones Desconcentradas, y transferidos al PNUD para su administración, así permitiendo el desarrollo de Estudios del Programa en 17 ciudades y centros poblados del país.

² Un año antes del cambio de la ley vigente de Defensa Civil, a favor de la gestión del riesgo de desastre y la creación del nuevo Sistema Nacional para promoverlo –SINAGERD- con una asignación de funciones repartidas entre INDECI- la gestión reactiva- y el Centro Nacional de Estimación y Prevención de Riesgos de Desastre- CENEPRED- la gestión correctiva y prospectiva-, incluyendo los estudios de riesgo y su evaluación, todo coordinado a través de la PCM y su Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres.

1.3 El contexto de la presente evaluación.

La situación actual, descrita sucintamente arriba, y después de una década de impulso y producción excepcional de estudios, pone al programa en una situación de gran dificultad y provee de un contexto en que la presente evaluación se da.

El Programa ha pasado por 17 años de desarrollo ininterrumpido y por tres periodos de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres – EIRD - (pre Hyogo, durante el Marco de Acción de Hyogo y, ahora, Sendai). Durante este tiempo el tema de riesgo y desastre y las propuestas para su gestión; el conocimiento de las relaciones entre conocimiento, plasmado en estudios científicos y técnicos, y la toma de decisión política sobre la acción; las ideas sobre la gestión del riesgo y su relación con el desarrollo; las definiciones, complejidad y cobertura del tema de sostenibilidad, la evolución de la noción de resiliencia y la realidad de la globalización; han evolucionado grandemente. Muchos de estos avances y cambios han sido plasmados en la concepción o la práctica en torno al problema del riesgo y su gestión en el mismo Perú. La nueva ley de 2011 se fundamenta sobre la idea de la gestión correctiva, prospectiva y reactiva del riesgo y una asignación de estos objetivos a distintos componentes del nuevo sistema. Además da continuidad a los avances importantes logrados en las normas para financiamiento de actividades y la regulación de la inversión pública con miras a la reducción del riesgo. Las actividades de las ONG se acercan más y más a un entendimiento del riesgo como construcción endógena de los procesos del desarrollo mismo. Y en las distintas esferas de la acción se reafirma la importancia de lo local en la gestión y de la activa participación con aras a la apropiación del tema por las autoridades y la población misma.

Adentro del PNUD ha habido grandes cambios en su visión y acción en el tema tanto internacionalmente como en el Perú en particular. La insistencia en la relación con el desarrollo sectorial y territorial, la transversalización del tema en esos mismos desarrollos, la descentralización de la acción y el fortalecimiento de la gobernanza en torno al riesgo han sido algunos de estos cambios y avances.

Todos estos cambios se han dado en el marco de un país de creciente riesgo de desastre y crecientes niveles de urbanización, con nuevas visiones y planes para el desarrollo nacional y con cambiantes condiciones financieras. La suma de estas condiciones y circunstancias, junto con la presente situación del Programa **sugiere la necesidad de una evaluación del programa basada en el conocimiento de su pasado, pero orientada a dibujar su futuro y el futuro de un tema definido por lo urbano, la sostenibilidad, la resiliencia y el desarrollo**, todo enmarcado en un contexto de cambio climático. En esto no hay que cuestionar la importancia del tema central que se perfila, lo de sostenibilidad y resiliencia de ciudades, en un país hoy 75% urbano y con una complejidad urbana desarrollada en torno a ciudades de distintos tamaños, con un auge de las intermedias, pero con una aún destacada debilidad en términos de planificación y gestión sectorial y territorial, sin decir acción efectiva para controlar la construcción del nuevo riesgo o la mitigación del existente en medida suficiente.

2. La Evaluación: Objetivos y Metodología

Desde los términos de referencia se establecen los objetivos de esta evaluación de la siguiente manera:

“El objetivo fundamental de la Evaluación Externa es valorar el grado de avance que ha tenido el PCS en el cumplimiento de sus resultados, determinando el nivel de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad alcanzado como resultado de su implementación hasta la fecha.

Se espera que la Evaluación Externa brinde información para:

- Valorar el grado de avance hacia la consecución de los resultados y objetivos del Programa considerando los cambios positivos y negativos generados.
- Proporcionar hallazgos que den evidencia objetiva del grado de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad alcanzada como resultado de la ejecución del Programa.
- Analizar los puntos críticos y las dificultades encontradas en el proceso de implementación del Programa.
- Identificar lecciones aprendidas de las experiencias que permitieron el logro o no de resultados.
- Formular recomendaciones para mejorar el Programa en términos de metodología, eficacia, sostenibilidad y replicabilidad.

Además, los temas de adaptabilidad y cambio a nuevas circunstancias, creación de assets en términos de capacidades técnicas y profesionales y la visibilidad y difusión, se consideran importantes a tratar y son captados en algunas de las preguntas orientadoras de la evaluación. Las preguntas orientadoras para la evaluación pueden verse en el anexo 1.

Se indicó la necesidad de un método participativo en coordinación con las autoridades nacionales y el PNUD, y una evaluación orientada por consideraciones de género y derechos humanos. Se requirieron indagaciones en al menos tres áreas donde la metodología PCS haya sido aplicada. Estos lugares se decidieron en consulta con el equipo central del programa en INDECI y se decidió visitar y analizar los casos de Huachipa, Chosica; Iquitos, Loreto y Sullana, Piura por recomendación del programa PCS, los primeros dos recientes en la historia del Programa y el último, entre los primeros con una actualización reciente. Las visitas se realizaron en periodos muy cortos de uno a tres días, incluyendo el tiempo de viaje y acomodo en las zonas de estudio.

2.1 Elementos básicos de la metodología.

El tiempo asignado para la evaluación era de 25 días laborables (con un mínimo de 5 dedicados a escribir y discutir el informe de evaluación). Se analizaron aspectos fundamentales para perfilar un futuro para el Programa y el tema del mismo. Con referencia a un análisis realizado en un periodo de tiempo corto se debe indicar que en lo que se refiere a una suma de aspectos importantes de analizar, no existían resúmenes históricos que permitirían ver tendencias y realidades de asuntos tales como el proceso concreto de selección de ciudades, incluyendo cómo comenzó la gestión de cada estudio; la participación de consultores locales o regionales, en comparación con los nacionales (incluyendo su división por sexo), en los estudios técnicos y su evolución por región y tiempo; la participación de mujeres en talleres y en procesos más ligados a la toma de decisiones; la distribución de finanzas por rubros de actividad y gasto y sus cambios sobre el tiempo; la relación entre los proyectos de mitigación fichados o las zonas de

alto riesgo indicadas en los planes de uso del suelo y el proceso de acción y ocupación humana ex post. El aspecto de la falta de sistematización continua de elementos del proceso de gestión y sus resultados concretos, más allá de la producción de informes y la aprobación de ordenanzas municipales, se trata más adelante, tanto en el análisis de eficacia como en las recomendaciones. Para los fines de esta evaluación agradecemos al equipo central del Programa su disposición y labor en la sistematización para tal fin de algunos elementos sobre consultores, ciudades y su selección y finanzas del Programa.

La evaluación se fundamentó en la concatenación de resultados y conclusiones derivadas de seis fuentes distintas, pero complementarias, que fueron trianguladas en sus resultados y apreciaciones para ofrecer evidencias de pertinencia y eficacia, eficiencia y sostenibilidad:

- Información documental, desde los PRODOCS del programa en distintos momentos, los planes de trabajo e informes anuales del Programa, documentos relevantes que definen el enfoque y objetivos de la labor de PNUD y el gobierno en el tema de riesgo, sistematizaciones y evaluaciones del programa realizadas hasta la fecha (ver anexo 2).
- Entrevistas con personal directamente involucrado con la gestión y realización del programa sobre el tiempo- la coordinación general del programa, personal de PNUD, asesores e ideólogos del programa (ver anexo 3).
- Entrevistas con funcionarios de organizaciones e instituciones colaterales a, pero significantes, en cuanto a los objetivos del programa y sus resultados (PCM, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente) (ver anexo 3).
- Entrevistas con organizaciones en el tema de gestión de riesgo, tanto ONG como agencias financieras quienes tendrían datos y opinión sobre el desempeño del programa aunque no hayan sido involucrados directamente en ello (CARE, OXFAM, PREDES, Practical Action, GIZ, p.e.) (ver anexo 3).
- Funcionarios locales quienes se relacionaron de cerca con el programa y su implementación en las ciudades seleccionadas para estudio - gerentes de desarrollo urbano, de catastro, de planificación, regidores encargados del tema de riesgo, líderes comunitarios (ver anexo 3).
- Representantes de la sociedad civil en las localidades estudiadas (ver anexo 3).

Las entrevistas se hicieron de forma individual y colectiva (más de 80 personas fueron consultadas o presentes durante la indagación). Se practicaron entrevistas abiertas informadas por los temas y preguntas centrales de la evaluación como se explicitan en los objetivos mencionados arriba y en las preguntas de fondo. Sin embargo, dentro de este elenco de preguntas y preocupaciones se destacaron algunas centrales, incluyendo:

- La transición efectivizada entre estudios básicos y los procesos utilizados para ellos y la decisión política de implementar resultados y la implementación per se.
- La evolución de los conceptos, instrumentos y métodos utilizados, en consonancia con los avances en el conocimiento del tema y de su promoción a nivel LAC y mundial. La adecuación de enfoques a la noción evolutiva de “sostenibilidad” y “resiliencia”, el progreso de lo físico a lo social y el tema de gobernanza local.
- Las definiciones y formas de participación local y su impacto sobre la continuidad, relevancia y sostenibilidad, incluyendo la transición de consideraciones sobre

participación, vista como coproducción de conocimiento, consulta y aprobación a una visión desde la apropiación y el empoderamiento de actores.

- La relevancia del enfoque y su aplicación para el logro de los objetivos básicos del sistema de gestión de riesgo en el país y la evolución y fortalecimiento de su institucionalidad y funcionalidad.

Desde la perspectiva de los elementos centrales del programa que de forma discriminada o separada pero concatenada en sus implicancias, deben tratarse, hemos identificado los siguientes:

- La fase de conocimiento, tratando la elaboración de mapas de peligro de origen natural y tecnológico y vulnerabilidad, finalmente riesgo.
- La propuesta de Planes de Usos del Suelo Ante Desastres, como instrumento articulador entre el ordenamiento territorial (planificación urbana) y la GRD. La fase de propuesta también incluye Proyectos a nivel de fichas técnicas, así como Pautas Técnicas para edificaciones y habilitaciones urbanas nuevas y existentes.
- La instrumentación de medidas reales de reducción del riesgo, más allá de las ordenanzas municipales que las avalan.

En el desarrollo de los Estudios PCS existe una Fase Preliminar de preparación de instrumentos operativos, coordinaciones institucionales, definición del ámbito de estudio, ensayos, laboratorio y toma de muestras, entre otros.

Para cada elemento se pueden aplicar las nociones de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

2.2 Los Tiempos de la Evaluación

La evaluación se realizó en cuatro fases:

Primero, consultas preliminares, lecturas básicas para entender el contexto, la historia del Programa, sus hitos particulares y la selección de sitios de indagación primaria—días 7 al 10 de enero en el Perú, con trabajo y lectura previa en Costa Rica. Presentación de una propuesta metodológica el día 11 de enero, 2016.

Segundo, indagación sobre el programa y su desempeño a través de entrevistas con autoridades, ONG, y otros en Lima los días 11 al 13 y 15 y 16 de enero.

Tercero, estudio de casos específicos de aplicación del Programa de Ciudades Sostenibles, incluyendo uno en Lima el día 14 de enero y dos en provincia entre el 16 y 22 de enero (Sullana e Iquitos).

Cuarto, elaboración de informe preliminar y devolución de resultados borrador entre el 25 de enero y 9 de marzo, y del informe final el 11 de marzo.

El informe consiste en un análisis y evaluación del programa desde sus inicios hasta la fecha, remarcando momentos relevantes, transiciones en método y práctica, logros y dificultades; el presente relato metodológico; una consideración de evaluaciones previas y sus resultados; análisis basado en los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad hasta la fecha, conclusiones y recomendaciones.

3. Evaluaciones previas: sus resultados.

Como trasfondo y fuente de análisis de información sobre el desempeño del programa es indispensable comenzar considerando los resultados de evaluaciones o sistematizaciones previas del programa, solicitadas por PNUD, INDECI u otros. Tres esfuerzos de este tipo se han identificado: primero, sobre el desempeño del programa entre 1998 y 2001, realizado como parte de una evaluación más amplia llevada a cabo por Gilberto Romero de PREDES en 2001 sobre el CEREN y su trabajo; la evaluación realizada del proyecto binacional Perú-Ecuador 2006-2008 y entregada en 2009; y la sistematización realizada del PCS por Linda Zilbert en 2013 que contiene apreciaciones y recomendaciones importantes para el futuro.

Las tres evaluaciones-sistematizaciones ofrecen un espejo para el análisis y evaluación aquí presentado. Nos restringimos en el cuerpo de este informe a resumir los aspectos más pertinentes de las conclusiones y recomendaciones de los tres informes. Mayores detalles pueden encontrarse en el anexo 4.

Al considerar las observaciones y recomendaciones para el futuro dados en los distintos momentos de los tres informes de evaluación-sistematización existe un consenso sobre la relevancia y pertinencia de los estudios y sobre la eficiencia en su ejecución. A la vez se percata una similitud y complementariedad en sus conclusiones y recomendaciones que persiste sobre el tiempo, relacionados con temas centrales tales como el método de análisis, la eficacia y la sostenibilidad de los estudios. Estos incluyen: la necesidad de la actualización y adaptación de métodos de análisis de riesgo; el fomento a la participación real con énfasis en lo local y la necesidad de medidas que garantizan la apropiación; los problemas asociados con la legislación para la reducción de riesgo y la planificación urbana y la falta de apoyo para la transición entre estudios científicos-técnicos y la acción; la debilidad y falta de interés de los actores locales en la gestión del riesgo y la planificación urbana y la falta de financiamiento para la implementación de las medidas necesarias; la necesidad de capacitación de actores locales para lograr la sostenibilidad local. No es de más decir que estas apreciaciones coinciden con algunos de los resultados y conclusiones más significativos de la presente evaluación.

4. Resultados y Conclusiones de la Evaluación.

4.1 Generales

1. El Programa tanto en sus antecedentes e inicios post El Niño 97-98, con CEREN, como después de su traslado al INDECI en 2001, fue visionario; tratando un tema poco explorado pero con una necesidad de desarrollo y consolidación en Perú. El Programa ofreció un medio fundamental de provisión de información, análisis y producción de planes, que buscaron informar a los tomadores de decisión locales sobre las limitaciones y opciones de desarrollo urbano en condiciones de seguridad física y, por lo tanto, apoyar la sostenibilidad de las ciudades.
2. Haber sostenido un ritmo alto de producción de estudios de importante valor científico y técnico, avalados por talleres locales de validación y la concreción de un número importante de ordenanzas municipales, aceptando sus conclusiones y recomendaciones para acciones de mitigación, todo sobre un periodo de 11 años, entre 2001 y 2012, representa un logro significativo bajo cualquier criterio. Esto se logró junto

con avances en el método y contenido de los análisis y los procesos de participación y discusión de resultados, todo en torno a la constante de la seguridad física de las ciudades e incluyendo consideraciones sobre lo tecnológico, lo ambiental, el cambio climático, la comunidad y formas adecuadas de comunicación y participación de la misma. Tal conclusión es ampliamente avalada por el reconocimiento que el programa ha recibido a nivel nacional e internacional, que se manifiesta en particular por el premio otorgado por la EIRD en 2012, en competencia con una serie de muy destacadas iniciativas en reducción de riesgo a lo largo del continente americano.

3. Los problemas financieros y en la definición de roles institucionales sufridos desde 2011-2015, provee de un contexto que no puede ignorarse en sus implicancias presentes y futuras para el Programa o el tema de ciudad sostenible en general. También es una indicación de la necesidad de perfilar opciones de seguimiento bajo modalidades ampliadas o distintas. Ofrece un momento para la reflexión no sólo considerando el Programa per se, sino también la posición y rol que tanto el gobierno de Perú como el PNUD pueden o deben asumir en el futuro. Aquí es claro que independientemente de la posición de PNUD como copromotor del Programa, su futuro y el rumbo que toma es una decisión nacional, de su Gobierno y de las agencias que promueven la gestión del riesgo en el país, todo dentro de los parámetros y definiciones de la nueva ley de 2011 y el SINAGERD. Las dificultades encontradas en los últimos tres años en particular, derivan más de contextos “nacionales”, de origen en las instituciones públicas, que de contextos derivados del PNUD en sí. Cualquier avance o cambio del programa será determinado por las decisiones y priorizaciones del gobierno y el financiamiento para sus actividades debe ser siempre predominantemente nacional, del gobierno central o desde lo regional y local, con aportes y apoyos desde el nivel internacional en determinados casos.
4. A pesar de lo anterior, con base en evaluaciones del Programa y consideraciones en torno a la visión y rol del PNUD sobre la temática de desarrollo y de la gestión del riesgo, la institución está obligada a definir, en concordancia con el gobierno, su papel y rol futuro en la promoción de ciudades sostenibles. Aquí establecemos firmemente que **no hay ninguna duda sobre la importancia del tema de ciudades sostenibles y la necesidad de apoyar iniciativas para que eso se logre**. Lo que tiene que discutirse es la forma más ágil y adecuada en que el PNUD puede apoyar tal fin en el futuro de acuerdo con sus propias definiciones conceptuales y programáticas, captadas en su nuevo plan de acción 2017-2021, y las visiones, prioridades y necesidades del Gobierno del país captadas en sus estrategias y planes de desarrollo nacional y sectorial. Para tal fin no está de más traer a colación la definición de ciudad sostenible utilizada por INDECI en la sistematización del Programa de 2013: “Una ciudad sostenible es una ciudad segura, saludable, atractiva, ordenada con respeto al medio ambiente, y a su heredad histórica y cultural, gobernable, competitiva, eficiente en su funcionamiento y desarrollo de manera que sus habitantes puedan vivir en un ambiente confortable propiciando el incremento de la productividad, y que se pueda llegar a las futuras generaciones”.
5. Desde la perspectiva de las NNUU, el hecho de tener un programa de acción de tan largo alcance (17 años en total) con instituciones de gobierno, es excepcional y no habría muchos otros ejemplos de tal periodo de tiempo sobre un tema de desarrollo particular. En este contexto, sin embargo, no se han encontrado evidencias de una evaluación o reflexión interna sobre el Programa impulsado desde dentro del PNUD para reflexionar sobre el mismo, y su rumbo futuro, de acuerdo con cambios en las

visiones y percepciones de la institución sobre el tema de gestión del riesgo en el marco del desarrollo. Esto es independiente de la bondad o no del Programa en sí y el rol que haya jugado en el tema en el país y que ha merecido hasta muy recientemente una dedicación y apoyo claro por parte del gobierno, ya de largo alcance. Esa ausencia, de acuerdo con estudios de psicología social organizacional, podía haber impedido innovación y cambio a diferencia de continuidad y constancia en aproximaciones y metas.

6. Como corolario de la observación anterior, la relación con, y la decisión de apoyar el Programa sobre un periodo tan largo no es del todo clara en cuanto a necesidades y argumentos a favor. Con la excepción de casos excepcionales de desastres ocurridos, donde PNUD ha contribuido con recursos especiales para estudios de riesgo (El Niño, Arequipa, Ica, Cuzco etc.), la contribución financiera al Programa por parte del PNUD nunca ha sido alta y la continuidad del mismo ha dependido esencialmente de los aportes de gobierno y, hoy en día, de municipios y regiones, así como de fuentes alternativas internacionales. Así, al considerar el Programa y su continuidad no está claro por qué la institucionalización del mismo no se ha dado a pesar de 15 años de exitosa operación, con sus propios recursos y sin necesidad del continuo apoyo de PNUD. Se puede hacer la misma pregunta al PNUD, por qué después de 17 años de apoyar de manera regular los objetivos y funcionamiento de los estudios de ciudades existe la necesidad de seguir la misma ruta a diferencia de evolucionarse en los apoyos sobre el tema de riesgo. Tanto desde la perspectiva de gobierno como la de PNUD la sostenibilidad de la iniciativa es un aspecto a considerar, junto con otros criterios de relevancia y eficacia.
7. Con el cambio de la ley en 2011 y la asignación de funciones claras a las tres instancias del nuevo sistema es también claro que independientemente de la decisión de la SGDR de dar autorización para el seguimiento del Programa en INDECI, desde la perspectiva de PNUD y su rol en el desarrollo, esta reflexión debió haber sido discutida ampliamente y se debió tomar una acción precisa al respecto. La ausencia de claridad y apertura en este aspecto habrá conducido a algunos de los problemas de indefinición actualmente existentes en la institución y los problemas administrativos asociados.
8. La suma de las conclusiones anteriores hace obvio y claro por qué una evaluación del desempeño del Programa en los últimos 15 años en particular no puede ser solamente para calificar el pasado sino debe servir principalmente para configurar el futuro sobre un tema y su tratamiento, tanto desde la perspectiva de gobierno como del PNUD mismo.

4.2 Relevancia.

9. No cabe ninguna duda sobre la relevancia del tema y el Programa de sostenibilidad de ciudades en el Perú, visto tanto desde el ángulo de la seguridad física de las personas y las infraestructuras como en relación a los diversos objetivos de gestión del Programa desde su iniciación en 1998. El Programa, visionario en sus inicios, se convirtió en icónico dentro del país y fuera de él y resultó ganador de premios nacionales e internacionales.
10. Desde la perspectiva del conocimiento de riesgo y concientización sobre el mismo, tampoco queda duda en cuanto a la alta relevancia de lo realizado. Los estudios generados a lo largo del tiempo representan unos de los pocos que existen en el país, de tal amplitud y científicamente corroborados, sobre las ciudades y el riesgo que estas

sufren. En este sentido, la utilización de sus resultados en esferas más amplias que las de sus usuarios más inmediatos (gobiernos locales y sus oficinas de planificación y gestión) habría sido muy significativa, aunque difícil de medir (ver adelante) (entrevistados comentaron su utilidad en universidades para investigación y docencia, como materia de consulta en agencias del sector público; en el sector privado y entre el público en general).

11. El Programa, con respecto a sus objetivos, sus componentes, y su estrategia de implementación, no ha sufrido modificaciones estructurales con el paso de los años, pero ha gozado de avances importantes en términos de método y contenido del análisis de riesgo (incorporación de consideraciones de vulnerabilidad, peligros tecnológicos, aspectos ambientales y de cambio climático), de la participación de expertos y técnicos, en su más completa cobertura nacional, y con avances en las formas de comunicación comunitaria, mapas amigables y accesibilidad a lenguajes técnicos. En los Estudios PCS, junto con el avance tecnológico y científico, y adaptándose a los requerimientos de cada ciudad, se han ido incorporando ensayos complementarios de ingeniería de avanzada como Refracción Sísmica, Modelamiento Hidrológico, Análisis Ambiental de Aire, Suelo y Aguas, Monitoreo de Aguas Subterráneas, Sondajes Eléctricos Verticales, Topografía de alta resolución mediante vuelo de drones, Topo batimetría en zonas costeras, entre otros; además de los Ensayos de mecánica de Suelos y Rocas.
12. Sin embargo, en este mismo periodo de 17 años que el programa funciona y después de 190 estudios y 180 ciudades incorporadas, se han visto cambios importantes en el mundo y América Latina en especial, en la manera en que la sostenibilidad se ve y se trata tanto en el campo de la gestión del riesgo como desde una perspectiva más integral que considera agua, salud, energía, ambiente, alimentación etc. Las evidencias sugieren que el Programa, a pesar de considerar o mencionar diversos aspectos más amplios, ha sido más una continuidad del enfoque original (con énfasis en sostenibilidad física), que un ejemplo de innovación y actualización más integral o holística, y, a la vez, como se comenta abajo, no ha mostrado visiblemente cambios significativos en la forma en que son tratados temas tales como la sostenibilidad y la evolución del tema de resiliencia, la vulnerabilidad, la relación estudio-conocimiento-decisión política de actuar, y la participación en aras de la apropiación y el empoderamiento. Con referencia a estos aspectos es de mencionar que la experiencia de sostenibilidad desde el ámbito comunitario, igual lo de apropiación y empoderamiento con enfoque de género, ha venido dando buenos resultados en la implementación de los Estudios PCS, en los lugares donde se ha aplicado un enfoque comunitario (San Juan de Lurigancho – A.H. Virgen de Fátima, Huachipa - Nievería y El Agustino).
13. En cuanto al tema de vulnerabilidad, el tratamiento dado es esencialmente en el campo de lo que se ha llamado vulnerabilidad física y exposición, o sea temas directamente relacionados con los peligros como tal y su probable impacto sobre la seguridad física o estructural. En ese sentido no hay contradicción. Sin embargo, la vulnerabilidad y su incorporación en un análisis de riesgo más directamente relevante para la toma de decisiones y la implementación de diversos mecanismos de prevención o mitigación de riesgo, requiere una visión y un análisis más integral que podría captar las circunstancias sociales y económicas que tipifican a la población o economía bajo riesgo y que sea directamente relevante en la toma de decisiones sobre la reducción de riesgo, que al fin de cuentas es el objetivo final del ejercicio de análisis realizado en el Programa, aunque el Programa no puede participar en la implementación de acciones per se, sino funcionar como un mecanismo facilitador para ellas. También sería fundamental analizar aspectos de lo que se ha llamado vulnerabilidad institucional y política dado que influyen en la capacidad real de tomar decisiones sobre el riesgo. La

experiencia con el Programa ha evidenciado que cuando los Estudios PCS se inician con Gestiones Locales que comienzan su periodo, es mucho más efectivo el seguimiento a la implementación. El equipo central del PCS reconoce que este aspecto siempre ha sido un riesgo externo para los Estudios PCS, debido en muchos casos a la debilidad institucional de las áreas a cargo de la GRD y a la alta rotación de sus funcionarios, problema estructural en el país y presente en todos los niveles de gobierno. El Perú no cuenta con una legislación que asegure la permanencia de funcionarios del Estado con capacidades técnicas en puestos claves. Siendo un riesgo externo reconocido es importante observar que las medidas de mitigación necesarias no han sido o no han podido ser implementadas.

14. En el método utilizado está ausente una visión de proceso en relación al análisis de riesgo. De cara a los estudios del Programa, esto implicaría analizar la tendencia de ocupación de espacios de potencial amenaza y la construcción y consolidación de viviendas y actividades económicas en condiciones inseguras. Eso llevaría a incluir mapas a futuro de escenarios de riesgo, que ayuden a los gobiernos locales a tomar decisiones de carácter prospectivo. Los Estudios PCS si consideran desde el año 2013 Escenarios de Riesgos ante determinados peligros, pero consideran que el instrumento fundamental para la toma de decisiones es el **Plan de Usos del Suelo ante Desastres** proyectado además en horizontes de planeamiento para el corto, mediano y largo plazo, en el cual se indican: las áreas más seguras para el crecimiento y densificación de la ciudad y los suelos de mayor aptitud para la expansión urbana; las áreas de la ciudad donde los suelos no se deben utilizar para fines urbanos por seguridad, para proteger la vida y el patrimonio de la comunidad y ecosistema de la ciudad. Esta visión, desde nuestra perspectiva, debe complementarse con la construcción de escenarios en los que se consideran las tendencias reales (sean producto o no de una “irracionalidad económica y política prevaleciente”), y no solamente la postulación de los óptimos a lograr, tomando en cuenta condiciones de riesgo existentes.
15. Desde la perspectiva de la participación, al referir este concepto a la participación de los actores fundamentales para la toma de decisiones y para el consumo y producción del conocimiento, se ha mantenido un enfoque esencialmente delimitado por la presentación a, y discusión entre gremios profesionales y actores de gobierno local, la comunidad con sus líderes y organizaciones sociales y otras instituciones públicas y privadas, con aras a la aprobación de ideas y posiciones y resultados técnicos finales, logrado a través de mesas de trabajo, entrevistas, reuniones, trabajo de campo y Talleres de Validación del Diagnóstico y Propuesta. Esto a diferencia de la participación activa de la población sujeta del riesgo o beneficiaria del mismo en la generación de conocimiento más integral sobre el riesgo y los factores que facilitan o impiden su reducción y su empoderamiento y apropiación profunda del tema. O sea la participación parece ser más por el lado científico-técnico y como transmisión de información, a diferencia de estar construida para animar y facilitar la apropiación de los estudios y su transformación en acción. La noción de gobernanza es marginal al análisis de riesgo realizado y al considerarlo implicaría la inclusión en los estudios de un análisis de actores involucrados de la configuración del riesgo y que deberían participar en la gestión del mismo. En ese sentido, la participación no debería ser sólo parte del proceso de elaboración del estudio sino también que se debería promover a partir de sus recomendaciones, tomando como base el mapeo de actores realizado.
16. Se comentó en varias ocasiones (en Sullana e Iquitos) que la participación de líderes comunitarios fue limitada debido a la naturaleza técnica de las discusiones y los resultados y su inaccesibilidad a ellos en términos de lenguaje, noción etc., y aunque haya evidencias de que se ha buscado enfrentar este problema, especialmente cuando el estudio se realiza en y para comunidades (en Huapicha por ejemplo) a diferencia de

municipios, queda una incógnita sobre la generalización de enfoques más participativos.

17. En cuanto al problema de la transición de estudios de riesgo y postulados para planes de uso del suelo, hacia la instrumentación de medidas concretas de reducción o anticipación de riesgo, el modelo que el Programa ha implementado sobre los años y que está compuesto por estudios de riesgo presentados a actores relevantes para discusión y aprobación y transformados técnicamente en planes de uso del suelo avalados por ordenanzas municipales, es formalmente correcto pero en la realidad ha surtido efectos o impactos limitados sobre la intervención y los procesos de crecimiento del riesgo.
18. Aunque no hay estudios y sistematizaciones que muestran la efectividad y aplicación de la delimitación de zonas de alto riesgo en las ciudades del Programa, entrevistas en Sullana e Iquitos con autoridades locales revelaron que la dinámica de la ocupación ilegal por invasión y hasta por fines comerciales sigue en pie en zonas delimitadas de alto riesgo. La dinámica de la informalidad domina como proceso sobre la implementación exitosa de las indicaciones técnicas³.
19. Aunque es sabido que las indicaciones técnicas y la aplicación de los Estudios PCS son responsabilidad directa de los Gobiernos Locales a través de la emisión de ordenanzas municipales y vigilancia técnica y que el PCS se limita a mostrar estas zonas de alto riesgo mediante los diferentes mapas que se elaboran dentro de los estudios, se considera que al proponer como objetivo del PCS contribuir a la reducción del riesgo en las ciudades y al logro de ciudades menos caóticas, el método del Programa podría discutirse desde la perspectiva de cómo el proceso podía ser más exitoso en lograr estos fines.
20. La falta de impacto de los mapas y evaluaciones de riesgo en la realidad urbana es ya algo bien conocido y documentado y ha sido demostrado bajo incitación de gobiernos de América Latina, quienes expresaron su preocupación por este tema (ver proyecto CDKN llevado a cabo por FLACSO entre 2013 y 2014 por ejemplo). Los resultados del estudio de la FLACSO en 8 países, incluyendo el Perú, arrojaron una larga serie de argumentos del porqué de la falla, cubriendo lo conceptual, lo técnico, la apropiación, los lenguajes, las prioridades, la abstracción que significa analizar en un vacío sectorial o contextual el riesgo de desastre, y la falta de consideración y dimensionamiento del riesgo desde la perspectiva de la ganancia y la productividad, entre otros. Se requieren buscar modelos nuevos de relación entre ciencia y técnica y la acción. Los resultados de la reciente conferencia de la EIRD en Ginebra (enero, 2016) sobre ciencia y técnica y la gestión del riesgo en el marco de los acuerdos de Sendai, se habrán que tomar muy en cuenta en el futuro.
21. Por el lado de la integralidad del acercamiento al tema de sostenibilidad urbana, la limitación a un concepto ubicado en torno al tema de seguridad física fue relevante en su momento y durante un tiempo después. Sin embargo, es de sugerirse a la luz del desarrollo de conceptos y prácticas en torno a la ciudad y el desarrollo sostenible durante los últimos 17 años y el florecimiento de iniciativas diversas en diversas instituciones del Estado y ONGs sobre el tema de sostenibilidad y ahora la resiliencia, que un enfoque limitado a un aspecto de la misma pierde cierta vigencia frente a la necesidad de pensar y actuar más integralmente sobre el tema. La relevancia del tema de seguridad física no puede cuestionarse y lo que está en juego es la forma de abordarlo en búsqueda de un impacto más significativo en la realidad urbana. La

³ La informalidad de la ocupación del territorio es un aspecto estructural claramente no imputable a un solo Sector, al INDECI y menos a un Programa. Para contrarrestar esto, de acuerdo con el PCS, será necesario fortalecer a las Gerencias de Desarrollo Urbano, de Fiscalización y Control Urbano de las Municipalidades para que ejerzan un mayor control ante la ocupación informal de zonas de alta amenaza.

variedad de acercamientos existentes en el Perú sobre sostenibilidad urbana es grande como se puede apreciar viendo la sistematización de proyectos en torno a lo urbano, riesgo y vulnerabilidad y temas de agua, energía, ambiente, etc. registrados en el documento del MINAM coordinado por Alberto Barandiaran, y elaborado para la COP 20 celebrada en Lima en diciembre del 2014.

22. En suma el tema de sostenibilidad de ciudades sigue siendo altamente relevante pero al poner un título de Ciudades Sostenibles hoy a un programa limitado a la seguridad física parece ser restrictivo frente a las demandas para mayor amplitud e integración y el reconocimiento de que temas aparentemente independientes de la sostenibilidad son de hecho ligados y mejor tratados conjuntamente-riesgo de desastre, incluyendo seguridad de líneas vitales, economía y ecosistemas, y riesgo cotidiano asociado con salud, agua, ambiente, empleo, pobreza, etc.
23. Así, aunque no se cuestiona la relevancia de la seguridad física y la necesidad de la producción y difusión de estudios y planes para el riesgo delimitado de esta manera, con sus impactos y usos más allá de las autoridades locales de planificación, hay preguntas importantes y consideraciones sobre holismo e integralidad que no pueden marginarse y que sugieren la necesidad de una evolución a favor de colaboraciones interinstitucionales, en torno a visiones integrales de la sostenibilidad de las ciudades y su resiliencia futura.

4.3. Eficacia

24. La producción de estudios, mapas de riesgo, mapas de uso del suelo y fichas técnicas etc. ha sido altamente eficaz sobre los años. O sea, el aspecto de la producción de conocimiento sobre el riesgo y la postulación de propuestas de uso del suelo y de planificación urbana ha sido muy positiva para las ciudades seleccionadas o incorporadas a los estudios.
25. Desde la perspectiva de la incorporación de científicos y técnicos locales o regionales en los estudios la evidencia es clara en unos aspectos y dispar en otros. En el informe de programa 2004 se declaraba que un 90% de los 68 consultores fueron locales. Menos de 10% eran mujeres. Un resumen de los consultores empleados por ciudad sobre los años (elaborado por la dirección del programa a solicitud del evaluador) muestra aspectos interesantes donde en el caso de ciudades o poblados pequeños dominan, como se esperaría, consultores externos. Con referencia a ciudades medianas y grandes donde se podía esperar mayor oferta de conocimiento y capacidades, la división de consultores entre equipos internos, externos y mixtos da sumas de número de ciudades de 5, 10 y 9 respectivamente, sin poder distinguir en la categoría de mixtos como se relacionan internos con externos. Mientras algunas ciudades grandes tales como Trujillo, Chosica, Arequipa, Cuzco y Tarapoto utilizaron consultores internos de la región, en otros casos tales como Tumbes, Chiclayo, Cajamarca, Chimbote, Huacho, Huaral, Pisco, Pucallpa, Huancayo, y muy recientemente Iquitos utilizaron consultores externos en su totalidad.
26. Las repercusiones en términos de la capacidad de ciudades para enfrentar las necesidades de análisis de sus propias condiciones de riesgo, de forma autónoma, constante y permanente y la presencia o no de un estímulo para el avance en las universidades de cada región en las capacidades, y el impacto en la docencia de experiencia con técnicas y métodos de evaluación de riesgo, es desconocido y seguramente varía caso por caso. La presente evaluación, por cubrir solamente tres casos de estudio, no está en posición de evaluar este aspecto. Sobre esto, como se ha

indicado en la sección de metodología del presente informe, la ausencia de sistematizaciones y resúmenes elaborados por el Programa sobre aspectos cotidianos no solamente limita el análisis posible en un tiempo corto de evaluación pero también reduce las evidencias a mano útiles para la promoción del Programa⁴. La explicación de la falta de sistematización y recopilación de información continua descansaría entre otros factores, sobre la carga del personal del Programa, quienes con pocos recursos realizan de manera eficiente múltiples tareas. No es de más comentar que en términos de los informes anuales del programa, producidos desde el informe para 2004, al principio del tiempo del Programa adscrito a INDECI, los más recientes ofrecen mucha menos información central y colateral de importancia.

27. De los estudios consultados y de las ciudades de referencia visitadas no se percibe una estrategia explícita de selección de ciudades que permitiría fehacientemente asegurar haber en su momento cubierto o incluido las ciudades bajo condiciones de riesgo más imperantes de una forma anticipada, cubriendo una representación de ciudades grandes, intermedias y pequeñas, en función de lo cual podría existir planteamientos metodológicos y de proceso de elaboración distintos y complementarios. El proceso de selección de las ciudades a tratar no se había encontrado por parte del evaluador explicitada de forma genérica y con normatividad establecida y la evidencia sugiere que deriva de un proceso más bien libre y de acuerdo con oportunidades coyunturales de selección y promoción por parte de los profesionales del Programa o derivado de solicitudes de gobiernos locales o regionales inspirados por conocimiento del programa o por su promoción externa (sin que estos sean necesariamente los más necesitados en sentido de riesgo existente o potencial). Los criterios de selección de ciudades en orden, de acuerdo con la coordinación del Programa e indicados al evaluador como parte del proceso de la evaluación misma, han sido:
- a. Recurrencia de antecedentes de desastres, en especial sismos, tsunamis, FEN, inundaciones, de escala más regional; así como deslizamientos, flujos de lodos, caída de rocas, entre otros, de escala local.
 - b. Importancia o rol de la ciudad o centro poblado en la dinámica económica provincial/regional/nacional.
 - c. Población asentada/ población flotante.
 - d. Cuencas Hidrográficas/Corredores económicos
 - e. Voluntad política de la Autoridad Municipal/Regional.
 - f. Otros factores: emergencias nacionales, proyectos especiales, aportes financieros, etc.
28. También es claro que el impacto de El Niño, de los sismos de Arequipa y Pisco y de las inundaciones de Cuzco e Iquitos estimuló la demanda u oferta para estudios. Una pregunta difícil de contestar es si los estudios podrían haber sido elaborados con antelación al evento si de hecho hubiera habido un proceso selectivo y estratégico de las ciudades a estudiar. Además, una selección basada en una estrategia explícita podría haber incorporado la noción de estudios piloto donde concepto, cobertura

⁴ El Equipo Central del PCS ha venido elaborando Cartillas de Difusión, Infografías, Visor Geográficos, Videos, y diverso material de difusión tanto para espacios comunales como para los técnicos y científicos, incluyendo la Sistematización del PCS elaborada y publicada en el año 2013 con aportes financieros del PNUD y comentado en sección 3 y anexo 4.

temática, método y proceso podían haberse desarrollado en función a diferencias claras en tipos de ciudad y tipo de amenaza que enfrentan⁵.

29. No por la ausencia de un proceso explícitamente selectivo y estratégico resulta irrelevante la selección de lugares y es claro que las ciudades seleccionadas son importantes para fines de reducir el riesgo. Aquí no se cuestiona la eficacia de la producción de estudios en general sino se plantea la posibilidad de que la eficacia podía ser aún mayor si el proceso de selección hubiese sido estratégicamente diseñado y con criterios genéricos claros de selección, para cubrir distintos tipos de ciudad, para los cuales podían haberse derivado innovación, variedad de método y distintas formas de participación, etc.
30. Siguiendo con la misma línea de argumentación, no existe evidencia de una reflexión y después cambios en método que tomaran cuenta de las necesidades distintas de información y datos para la gestión correctiva a diferencia de la prospectiva y reactiva. Se puede argumentar que el método asociado con vulnerabilidad física y exposición es más apropiado para la gestión reactiva y correctiva. La prospectiva demanda otros tipos de consideración en cuanto a la vulnerabilidad en particular y la decisión, dado que se trata de cosas no existentes, suelo no ocupado, ambientes aún no degradados, etc. Esto a pesar de que no se puede negar que un número grande de ciudades requieren de una intervención correctiva y reactiva.
31. En cuanto a la aprobación de los estudios por parte de las autoridades locales con la emisión de una ordenanza municipal, paso imprescindible para llegar a implementar medidas concretas de prevención o mitigación, el programa muestra un muy razonable nivel de éxito, con más de 60 por ciento de los casos con ordenanza municipal aprobada. Es imposible derivar las razones por la falta de ordenanzas en otras ciudades de una lectura de la documentación del programa. En el caso de Iquitos, uno de los casos estudiados para fines de esta evaluación, autoridades en un municipio distrital comentaron que la ausencia de copias del estudio en formatos electrónicos adecuados para fines de su estudio e incorporación en planes urbanos había demorado el proceso, lo cual con el cambio de gobierno, explica la ausencia de su aprobación y uso a un año de entregado el estudio. Existe una baja capacidad del Programa en su administración central y en las Direcciones Desconcentradas de INDECI para dar seguimiento a los procesos una vez terminado el estudio. La eficacia en un sentido más amplio que la en la preparación de los estudios, es claramente afectada por esa incapacidad de seguimiento que en si se puede explicar por el bajo número de profesionales adscritos al programa de manera permanente, su sobre carga y presiones de seguir con otros estudios, mientras los INDECI locales no tienen necesariamente ni el tiempo ni el conocimiento para impulsar el proceso. Para una institución dedicada primordialmente a la respuesta, el tema de estudios para la planificación de la reducción del riesgo de forma correctiva y prospectiva es ajeno a sus capacidades reales. La ausencia en las localidades o regiones, en gran parte, de funcionarios de CENEPRED no ayuda en buscar suplir esta deficiencia.
32. Donde menos eficacia se muestra y donde más se necesita es con la implementación real de medidas de mitigación o prevención del riesgo a raíz de los estudios. Repetimos

⁵ En el caso del sismo de Pisco (2007) que afectó la Región Ica el PCS sí exitosamente desarrolló Estudios en 14 ciudades de la Región, anticipándose a los hechos ocurridos y coincidiendo los Mapas de Peligros, Vulnerabilidad y Riesgo existentes con los efectos del evento, tal como se comprobó en la correspondiente Evaluación de Daños post desastre.

que aunque no es prerrogativa ni función del PCS implementar, el fin último de los estudios es influir sobre la acción en reducción y control de riesgo y no su uso, por ejemplo, sencillamente, como mecanismo de concientización, como insumos de información para el público o para investigación y docencia, aunque estos sean importantes y una razón que justifica elaborar estudios de riesgo.

33. Esta conclusión, modificada en alguna medida al considerar casos de estudio más comunitarios, donde hay acompañamiento del proceso con ONGs y organizaciones comunitarias como en el caso de Huachipa, indica, como hemos comentado en la sección sobre relevancia, la ausencia de una estrategia explícita de cómo tratar el problema de la aprobación e implementación, y de las necesidades en cuanto a lograr una reducción de la distancia entre estudio y conocimiento y acción real. Al ver los casos de Sullana e Iquitos es posible afirmar que las acciones tomadas en estas ciudades para reducir el riesgo o enfrentar las emergencias son independientes en gran parte de las indicaciones que salen de los estudios y obedecen a situaciones hechas visibles por eventos ocurridos o son consideradas por razones políticas. Aquí es interesante reflexionar sobre la importancia de los estudios elaborados cuando el peligro principal natural difiere entre sismos, por ejemplo, e inundaciones. En el último caso ya la autoridad y población son normalmente conscientes de donde ocurren estos y serían más bien proyecciones en su comportamiento futuro lo que un nuevo estudio podría aportar a la toma de decisiones, especialmente bajo proyecciones del impacto del cambio climático. En el caso de sismos la situación es distinta y nuevos estudios de riesgo son muy relevantes, aunque como ha sido comentado, en algunas zonas, aun teniendo los estudios de INDECI, la reconstrucción se dio en los lugares indicados como de peligro.
34. Así, en general, la eficacia en cuanto a introducción de medidas concretas (resultado derivado y buscado por el Programa de forma implícita) es baja, situación explicada a veces, hasta en los informes anuales del programa, por la baja capacidad local y la falta de conocimientos y destrezas, pero esto es acompañado por la ausencia de una estrategia novedosa de influencia y apropiación, por parte del Programa.

4.4. Eficiencia

35. Desde observaciones en evaluaciones anteriores hasta una consideración del número de estudios realizados, se indica un muy buen nivel de eficiencia en el uso de recursos y de hecho se percibe una falta de recursos humanos asignados para un programa de tal tamaño y rendimiento que podía estar afectando su eficacia tanto metodológica como en términos de impacto sobre la realidad y en la toma de decisiones. De los informes anuales del Programa se deduce que en varias ocasiones el número de estudios realizados en un año excedía lo planeado y se podían aplicar los excedentes financieros a otros estudios. La diferencia en cantidad de estudios de un año a otro se debió a la coyuntura nacional, disponibilidad de recursos y donaciones, entre otros.
36. Una pregunta de significación se refiere a la flexibilidad y adaptación introducidas en el uso de fondos sobre los años y en cuanto a casos particulares para sufragar déficits o problemas encontrados persistentemente y que afectan a la instrumentación final de acciones basadas en los estudios, la transición entre medios y fines. Aquí se trata de mayores impulsos por ejemplo relacionados con la toma de decisiones y la apropiación, la sostenibilidad, y las capacidades locales. Existe la noción de que el modelo de inversión seguía patrones similares sobre el tiempo con división de gastos por rubros

de acción establecidas. La falta de datos completos sobre el uso de los financiamientos no permiten apuntar y confirmar tal noción pero es importante indicar su posible existencia, lo cual significaría una reducción de la eficiencia por vía de la reducción de la eficacia.

37. La falta de recursos puede estar afectando la capacidad de seguimiento, de evaluación interna, de innovación, de registro y monitoreo de información y avance del Programa. Un Programa de este tipo requiere registrar todo tipo de información que ayudaría en la evaluación ex post y en la modificación y diseño del mismo hacia el futuro. Esto incluye información y continua sistematización y actualización sobre demandas al programa, las giras de promoción, el registro de consultores, consultas vaciadas y recibidas, tendencias en desarrollo y crecimiento urbano, flujo financiero por rubros, demandas de distintas instancias y el análisis ex post de la relación entre recomendaciones de uso del suelo y sobre zonas de alto riesgo y la dinámica real de la ciudad ex post. Además está el asunto de la difusión del programa, los mecanismos y resultados de ellos que se consideran sub dimensionados, especialmente en su expresión por medios de comunicación electrónica y accesibilidad en formatos relevantes a los informes, mapas etc.

4.5. Sostenibilidad

38. El concepto de sostenibilidad se usa aquí para proyectarnos en dos direcciones. Primero el programa como tal y su futuro, y segundo, la oportunidad y capacidad para que los gobiernos locales involucrados den seguimiento al tema de riesgo, conocimiento sobre ello y acciones de reducción.
39. La sostenibilidad del programa como tal depende al fin de cuentas de la importancia que le conceden tanto su institución base, en este momento INDECI, como los que pueden demandar y pedir sus servicios desde ciudades y otros territorios. Desde la perspectiva de INDECI u otras instancias del SINAGERD no hay evidencias para sugerir que el Programa no es visto de forma positiva, dado su cobertura, la visibilidad que da al INDECI en los territorios, el rol icónico del Programa y su nivel de aceptación internacional. Desde la perspectiva de ciudades del país no hay forma a través de esta evaluación de determinar el nivel y tipo de demanda existente.
40. Más allá de la sostenibilidad, vista desde las instituciones base y los demandantes de los estudios, existe una pregunta esencial para PNUD. ¿Cuál es el nivel de importancia y seguimiento que se debe conceder a un programa con 17 años de existencia y apoyo constante, en el cual el aporte de PNUD nunca ha excedido un 10% del costo total anual, y que parece no haber logrado una sostenibilidad integral en lo que se refiere tanto a la capacidad local de realizar estudios de riesgo como contribuir ampliamente a la reducción del riesgo y el desarrollo de ciudades menos “caóticos”?
41. Desde la perspectiva de las autoridades locales, las indicaciones después de visitar Iquitos y Sullana-Piura son que no existe posibilidades de desarrollo autónomo y permanente de análisis y evaluación de riesgos en sus jurisdicciones, puesto de manifiesto en el uso de consultores externos para la realización de los estudios. Y, como se ha comentado antes, un número importante de ciudades grandes sujetas a estudio

emplearon consultores de fuera de la zona. No existen aún las capacidades técnicas locales consolidadas⁶.

42. Que las faltas aún existen significa una pregunta sobre la sostenibilidad del programa al futuro, dado que los casos de una actualización de resultados años después de los primeros estudios ha mostrado en general la necesidad de asignar consultores externos para realizar los trabajos. Ciudades como Piura o Sullana continúan requiriendo del apoyo de consultores externos y no se constata el desarrollo de la capacidad de realizar estudios por sí mismo en los 15 años desde los primeros estudios. Esto argumenta en contra del impacto del programa en las capacidades locales. Esto es aún más crítico si se considera que el riesgo es dinámico, por lo que en 15 años se esperaría cambios en el nivel de riesgo y su expresión en el territorio.

⁶ Desde la coordinación del PCS en contraste con, o complementariamente a esta conclusión, se ha postulado que la imparcialidad y ética profesional de los Equipos Técnicos PCS garantizan la obtención de resultados sin supeditarse a los intereses de terceros o autoridades de turno. Además se aduce que más que la falta de capacidades técnicas locales en las ciudades, es la falta de interés de los Gobiernos Locales en planificar su territorio con enfoque de GRD la razón por lo cual el Programa brinda apoyo a las competencias locales en la materia.

5. Conclusiones y recomendaciones.

Las siguientes recomendaciones para el futuro se fundamentan sobre las apreciaciones del presente Programa derivadas de la presente evaluación y en consonancia con recomendaciones de evaluaciones previas, una consideración de las nuevas condiciones sociales, económicas, políticas y conceptuales existentes en el tema, producto de transformaciones en los últimos 18 años, y las nuevas institucionalidades nacionales y posicionamiento en el tema de la sostenibilidad urbana.

43. Un programa sobre Ciudades Sostenibles en el Perú apoyado por NNUU e instrumentado por instituciones peruanas de gobierno en colaboración con ONGs y sector privado, que incluye consideraciones importantes sobre riesgo de desastre visto desde el ángulo diferenciado de lo correctivo, prospectivo y reactivo, **debe existir, y debería representar y mostrar** una evolución, tomando en cuenta nuevos conceptos y consideraciones sobre conocimiento y la transición a la acción asociada con el desarrollo del tema de sostenibilidad y riesgo urbano, durante los últimos 18 años. En este sentido **no se propone el seguimiento directo del apoyo al presente programa sino, basándose en él, hacer evolucionar el concepto y la propuesta de acuerdo con visiones más integrales y actualizadas.** Tal propuesta incorporaría de forma importante instituciones de la gestión del riesgo, incluyendo INDECI, junto con otras instancias girando en torno a otros aspectos de la sostenibilidad como lo son el agua, la salud, la energía, el ambiente y la resiliencia.
44. El presente programa en su presente forma o con modificaciones, podría seguir de acuerdo con las decisiones que tome la SGDR e INDECI en consenso con CENEPRED, pero se recomienda que PNUD redefina su asistencia técnica y que esta no se dé de forma continua ni de forma indefinida, sino que promueva la nueva iniciativa arriba mencionada, la cual estaría más de acuerdo con sus actuales objetivos centrales de desarrollo. Desde la perspectiva de PNUD un nuevo programa debe captar y articularse en torno al logro de las tres líneas de intervención siendo desarrollados como base de su apoyo al país entre 2017 y 2021. O sea el tema de riesgo de desastre y riesgo cotidiano en el marco del cambio climático y las estrategias para enfrentarlos deben ser transversalizadas en las líneas genéricas propuestas por PNUD.
45. Junto a un fuerte componente de promoción de conocimiento de las condiciones de insostenibilidad o de riesgo de desastre y cotidiano, un programa futuro debe poner mucha énfasis en la vulnerabilidad vista desde el ángulo social, económico, ambiental e institucional; en una estrategia que incluye la amplia participación de los distintos actores sociales desde los implementadores hasta los beneficiarios en aras de armar una estrategia de apropiación y toma de decisión; basarse en una tipología de centros urbanos en el país y con énfasis en ciudades intermedias de rápido crecimiento actual o previsto en el futuro; proveer un fuerte componente de capacitación de actores nacionales y locales en análisis y acción; reconocer la complejidad del problema particular de la gestión del riesgo en un marco territorial donde el riesgo representa ganancia y no solamente pérdida para algunos actores fundamentales de la ciudad y en lo urbano; y proveer de un sistema continuo de monitoreo y evaluación e indicadores base.
46. Desde la perspectiva de esta evaluación es imprescindible que el desarrollo de análisis de riesgo para ciudades debe insertarse en un proceso de apoyo más amplio a la gestión del desarrollo urbano con el fin de promover o asegurar sostenibilidad y facilitar la réplica. El programa debe producir los instrumentos metodológicos necesarios para que las ciudades puedan actualizar sus propios estudios o permitir que otros actores lo realicen.

47. Para ello puede utilizar las experiencias desarrolladas hasta el presente o en otras realidades promoviendo el intercambio de experiencias entre ciudades, organizando espacios de encuentro y diálogo, promoviendo campañas de sensibilización a las autoridades y la participación del sector privado y sociedad civil. Si es así, el programa podría tener un periodo mayor a un año, se sugeriría dos-tres años.
48. El establecimiento de criterios claros de selección de ciudades a incorporar y de metas a lograr sería fundamental y esencial en un nuevo programa para permitir el monitoreo de impactos y la corrección de prácticas hacia el futuro. Considerada la eficacia probada de muchas ONG en relacionarse con e interpretar las necesidades y demandas de la población organizada o en comunidades, se podría sugerir que entre los criterios de selección se incluya la presencia de ONG de base con las cuales trabajar y coordinar.
49. Se recomienda un periodo de transición de un año entre el presente programa de Ciudades Sostenibles y la formulación y arranque de uno nuevo, en la medida de que el gobierno de su beneplácito a ello. Durante este plazo se recomienda que PNUD siga dando apoyo al proceso de análisis y evaluación de riesgo dentro del SINAGERD pero buscando que este comience a evolucionar en la dirección prevista para un nuevo programa más integral. Esto significaría complementar los análisis de peligros y vulnerabilidad física con aspectos de vulnerabilidad social, cultural e institucional; desarrollar módulos de evaluación y monitoreo interno de avance y logro con indicadores claros; desarrollar una base de información y datos sobre el proceso de implementación del programa; fomentar un programa de capacitación local de técnicos y académicos en temas de análisis de riesgo y planificación urbana y buscar incorporar más profesionales locales en el proceso de análisis; y trabajar de forma piloto en nuevos acercamientos al fomento de la apropiación y toma de decisiones frente al riesgo de desastre en zonas urbanas.
50. En la formulación del nuevo Programa se sugiere que PNUD tome un papel de director y organizador de ideas, objetivos y colaboraciones interinstitucionales, incluyendo a INDECI, CENEPRED, la SNGDR y Ministerios de Vivienda y Ambiente. El papel del PNUD sería avalado por su neutralidad, capacidad de articulación interinstitucional, legitimidad y experiencia en el enfoque de gestión de riesgo en el marco del desarrollo y su gestión. Este proceso debe comenzar con un diagnóstico de la situación actual, identificando stake-holders y enfoques y proponiendo una estrategia global-integral para enfrentar el reto de la sostenibilidad.

Anexo 1. Preguntas de la evaluación

De acuerdo a los objetivos y los criterios de la evaluación, se plantean las siguientes preguntas orientadoras para el proceso de evaluación:

1. ¿Cómo se ha visibilizado el PCS a nivel de país, región? ¿En qué espacios de difusión nacional y/o internacional el PCS ha podido difundir su experiencia y metodología?
2. ¿El Programa ha contribuido a la Visibilidad del PNUD a nivel internacional y nacional?
3. ¿El Programa ha logrado contribuir al alcance de los objetivos propuestos?
4. ¿Se ha promovido la continuidad del PCS en regiones y municipios, según lo establecido en el CPAP 2012-2016?
5. ¿Se ha obtenido recursos de Gobiernos Regionales y/o Locales para la continuidad del PCS, según lo establecido en el CPAP 2012-2016?
6. ¿El programa ha contribuido y en qué medida a los logros de metas y objetivos propuestos en el área de Gestión de Riesgo en el CPAP 2012-2016?
7. ¿Los Estudios del PCS han sido co-ejecutados con los Gobiernos Regionales y/o Locales y bajo que modalidad?
8. ¿Los Estudios técnicos realizados en el marco del Programa han sido incorporados por las Autoridades competentes?
9. ¿En qué medida las propuestas y las recomendaciones formuladas en los Estudios técnicos realizados han sido recogidas e implementadas por las Autoridades de gobierno local y regional? ¿En qué medida contribuyeron al desarrollo sostenible local?
10. ¿Se han logrado desarrollar los productos esperados?
11. ¿Se han logrado efectos positivos o negativos no previstos? ¿Cuáles?
12. ¿Ha sido eficiente la transformación de recursos (financieros, temporales, programáticos) en resultados?
13. ¿Existieron factores críticos que afectaron la eficacia del proyecto? ¿Cuáles?
14. ¿La lógica de intervención del Programa responde a la problemática actual?
15. ¿El Programa ha logrado incorporar el enfoque de género a lo largo de su implementación? ¿En qué medida?
16. ¿El Programa cuenta con, e implementa herramientas de gestión que le permitan gestionar de forma adecuada su implementación y evidenciar sus logros?
17. ¿El Programa considera en su planificación y gestión otras intervenciones gubernamentales y/o de cooperación internacional que trabajan en temáticas similares a las del proyecto? ¿Qué nivel de articulación ha logrado?
18. ¿Existen factores que permiten mantener los beneficios una vez concluida la intervención?
19. ¿El Programa ha contribuido a fortalecer las capacidades a nivel local y comunitario involucrados? ¿En qué medida?
20. ¿Qué nivel de adaptación a los cambios ha demostrado tener el Programa?"

En cuanto a las preguntas guía de la evaluación, estas pueden juntarse de acuerdo con criterio de evaluación de la siguiente manera:

Visibilidad: preguntas 1 y 2: medida por medio de las apreciaciones sobre la existencia y pertinencia del proceso entre distintos actores

Pertinencia: preguntas 6,14, 20: correspondencia con metas de gobierno y de PNUD en el marco de las demandas y necesidades de la sociedad

Eficacia: preguntas 3, 8,9, 10, 11, 13, 16, 19: la medida absoluta de la eficacia seria primero la adopción de normas y recomendaciones por parte de ciudades en cuanto a la planificación del uso del suelo y normas constructivas. Segundo, en cuanto a reducción o previsión significativa de riesgo a través de la instrumentación de medidas visibles de mitigación y acciones de gestión prospectiva.

Eficiencia: preguntas 12: aplicación con criterio de costo beneficio de fondos en el logro de resultados

Sostenibilidad: 4, 5, 8, 9, 18: logros en cuanto a financiamiento autónomo de gobiernos locales y regionales; grado en que recomendaciones de los estudios son incorporados en normas locales

Temas transversales: 15

Participación-colaboración; 7, 17: grado en que hubiese participación y colaboración en tareas de análisis e instrumentación de medidas

Anexo 2: Lista de entrevistados o consultados

Nombres y Apellidos	Institución/Organización
Adrián Icanaque Ordinola	INDECI
Alberto Bandarián Gomez	Ministerio de Ambiente
Alberto Aquino	GIZ
Alberto Delgado Perez	DR Perú International
Alfredo Pérez Galeno	Asesor Programa de Ciudades Sostenibles
Alfredo Zerga Ocaña	PNUD, Ex Coordinador Programa Ciudades Sostenibles
Alfredo Murgueytio Espinoza (General retirado)	Jefe, INDECI
Ana María Rebaza	OCHA, NNUU
Ana Ríos	Directora INDECI Iquitos
Angel Chavez	Consultor Independiente
Carlos López Rio	Municipio San Juan Bautista
Carlos Angel Pezo Vázquez	Gerente Municipal, Maynas
Carlos Gonzalo Maldonado Herrera	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Carmen Ventura	INDECI-PCS
Caterina Oliva-Monti Hayden	PNUD
Cesar Villarreal Perez	CENEPRED
Cesar Cotrina	INDECI
Cesar Leigh Arias	Municipalidad Provincial de Sullana
Cesar Merino Chévez	Municipalidad Provincial de Sullana
Cesar Ortega Azula	Defensoría del Pueblo, Piura
Cesar Rodríguez Goicoechea	INDECI
Daniel Suarez Alarcón	Sub Gerente Obras San Juan Bautista
Delcia Rivera Meléndez	INDECI
Denni Labán Sosa	ONAGI
Diana García	Panamericana
Edgar Ortega Torrez	INDECI
Eduardo del Solar	INDECI
Edwin Rodas	Gerente Urbano Puchana
Elena Tanaka	INDECI
Estela A Roeder Carbo	Presidencia del Consejo de Ministros
Federico Arnillas	Concertación
Felix Icochea Iriarte	INDECI
Fernando Huapaya	Líder comunitario HUACHIPA
Fernando Neyra	Ministerio de Ambiente
Gabriel Samudio Díaz	Representante EIRD.
Gilberto Romero	PREDES
Giuliana Reaño Márquez	INDECI

Guillermo González	INDECI
Hipólito Cruchaga Mercedez	Director INDECI, Piura
Hugo García Colán	Ministerio Público, Piura
Isamar Tineo Chinchay	INDECI
Jaime Navas Tirres	Jefe Defensa Civil, Maynas
James Deyvis Cabellos Alvan	Sub Gerente de Castro San Juan Bautista
Jenny Parra Small	Coordinadora, PCS
Jose Ambia	INDECI
José Fidel Gárafe Rosas	INDECI
Jose Granada Valenzuela	INDECI
Jose Sato	PREDES
Jose Zavala	CENEPRED
Juan Dennis Seldurraga	Municipalidad Provincial de Sullana
Juan López Tamani	Defensa Cívica, Belén
Julio Garcia	Libelula
Julio Kuroiwa H	DRPerú International
Lenkiza Angulo	PREDES
Lilian Salazar Cortez	Municipalidad Provincial de Sullana
Lucy Harmann	CARE
Mandel Farfan Morales	Contraloría, Piura
Marcial García Blosonez	INDECI
Mariela Gallo Melendez	CENEPRED
Martha Giraldo Limo	INDECI
Massimiliano Tozzi	Asesor PNUD
Mendoza	CENEPRED
Mercedes Martinez Carrillo	INDECI
Merida Arevalo	INDECI-PCS
Nancy Zapata	MEF
Olinda del Pilar Doses Guzmán	Municipalidad Provincial de Sullana
Oscar Coello Salanerra	INDECI
Pablo Rodriguez	
Pedro Ferradas	Practical Solutions
Pierina Herrera	La Hora, Piura
Rafael Villón Suarez	INDECI
Ricardo Gálvez Gutiérrez	INDECI
Ricardo Rodriguez Ruiz	Dirección Nacional de Construcción, MVCS.
Rodolfo Acuña	Ministerio de Economía y Finanzas
Rosa Rivas Urbina	Gobernación regional, Loreto.
Roy Gillena	Defensa Civil, Puchana
Sara Flores Caucha	CESAL
Tatiana Collas Melendez	INDECI, COEN
Vladimir Ferro	Ministerio de Economía y Finanzas

Vladimir Crisanto	Municipalidad Provincial de Sullana
Vladimir Vegas Palomo	Contraloría
Wilmer Solier	PNUD Iquitos

Anexo 3 Bibliografía consultada.

CENEPRED (sf) Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres en el Perú – SINAGERD. Presentación PowerPoint.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (2012) *Ratifican el Plan de Acción del Programa País 2012 - 2016 (CPAP), entre el Gobierno de la República del Perú y el PNUD* DECRETO SUPREMO N° 034-2012-RE. Publicado en la sección de NORMAS LEGALES, El Peruano. Lima, miércoles 27 de junio de 2012.

INDECI (2010) Compendio estadístico de prevención y atención de desastres 2010- Sección 4 Acciones de prevención.

INDECI (2015) Levantamiento de información sobre los principales sectores vulnerables ante inundación en la ciudad de Sullana- Piura. Lima, Mayo 2015.

INDECI (sf) PROGRAMA DE CIUDADES SOSTENIBLES – PRIMERA ETAPA (PCS - 1E)

INDECI (sf) ¿QUÉ ES EL PROGRAMA CIUDADES SOSTENIBLES - PCS?

INDECI (sf) Reunión Interinstitucional sobre la GRD 2016. Presentación PowerPoint.

INDECI et al (2014) Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021. PLAN DE ACCIONES PRIORIZADAS. Periodo 2015-2016 –Documento País 2015-2016- Lima, Perú, 110 p.

INDECI, PNUD (2004) Informe de Evaluación Anual Año 2004-PER/02/051 Ciudades Sostenibles.

INDECI, PNUD (2013) Programa Ciudades Sostenibles “LECCIONES APRENDIDAS Y SISTEMATIZACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS” Una contribución a la reducción de desastres en el Perú. Lima: PNUD, 2013 48 p.

INDECI, PNUD (2015) PCS-Proyecto 00076485 y 00062396. ESTUDIO PCS "Mapas de peligros, vulnerabilidad y riesgos, planes de uso del suelo ante desastres, proyectos y medidas de mitigación de la Costa Verde". Lima: Perú.

INDECI, PNUD (2015) PCS-Proyecto 00076485. ESTUDIO PCS "Mapas de peligros, vulnerabilidad y riesgos, planes de uso del suelo ante desastres, proyectos y medidas de mitigación de la ciudad de Echarati y centros poblados Palma Real, Kiteni, Kepashiato e Ivochote". Lima: Perú.

INDECI, PNUD (2015) PCS-Proyecto 00076485. ESTUDIO PCS "Mapas de peligros, vulnerabilidad y riesgos, planes de uso del suelo ante desastres, proyectos y medidas de mitigación de la ciudad de Iquitos: Perú.

INDECI, PNUD (sf) ¿Sabes cómo trabajamos en el Programa Ciudades Sostenibles?

INDECI, PNUD (sf) Programa de Ciudades Sostenibles- PCS. 39p.

INDECI, UNDP (sf) Construyamos una ciudad sostenible: "Promoviendo el desarrollo sostenible a través de la Seguridad física, incrementando su resiliencia" Programa Ciudades Sostenibles. Lima: Perú, 39 p.

INDECI – PNUD (sf) CONSTRUYENDO CIUDADES SOSTENIBLES CIUDADES Y LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Experiencias desde el Programa Ciudades Sostenibles. Presentación PowerPoint.

Kuroiwa H. Julio (2012) *CIUDADES SOSTENIBLES, HOJA DE RUTA 2012-2021 PARA LAS CAPITALS REGIONALES Y LOS MUNICIPIOS PROVINCIALES Y DISTRITALES DEL PERÚ*. *Presentación PowerPoint para el Congreso Nacional de Planificación “Mesa Temática de Cambio Climático y Gestión de Riesgo”* Octubre 2012, Hotel Sheraton, Lima, Perú.

Mesa de Concertación (sf) Perú: Acuerdo de Gobernabilidad 2016-2021 Compromisos de las y los candidatas a la Presidencia de la República DIMENSION AMBIENTAL Y GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES.

Ministerio de Ambiente, Perú (2014) Lima COP 20 Ciudades Sostenibles y Cambio Climático- Resumen de experiencias, procesos e iniciativas desarrolladas en Perú. Lima, 187 p.

Ministerio de Ambiente, Perú (2015) Mapa de Susceptibilidad física del Perú: zonas propensas a inundaciones y deslizamientos en la costa y sierra frente a la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos / Ministerio del Ambiente, Dirección General de Ordenamiento Territorial. Lima: MINAM 2015.

Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica, CESAL (sf) Huachipa- Iniciativas Integradas para un Desarrollo Urbano Sostenible en Lima Este. Perú.

Naciones Unidas (2014) Informe: Análisis de la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en Perú. Lima, 99 p.

OEA, FEMCIDI (2009) Informe de Evaluación Proyecto: PCS Región Fronteriza Perú-Ecuador 2005-2008. Perú.

Plan Anual de Trabajo-PERD (AWP) 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015.

PNUD (2002) Proyecto PER/02/050. Programa de Prevención y Reducción de Desastres en el Perú.

PNUD (2003) PER/02/050 Programa de Prevención y Reducción de Desastres en el Perú. Ficha técnica de Proyecto del INDECI.

PNUD (2003) PER/02/051 Ciudades Sostenibles- Primera Etapa. Ficha técnica de Proyecto del INDECI.

PNUD (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015) Reporte Anual Proyecto PNUD PER 02/05/051 00014426 - Ciudades Sostenibles

PNUD (2012) Documento de Programa – Fortalecimiento del proceso de Descentralización y Modernización del Estado.

PNUD (2012) Plan de Acción del Programa de País 2012-2016 (CPAP) Entre el Gobierno de la República del Perú y el PNUD. Lima, Perú, 45 p.

PNUD (2012) Plan de Iniciación- Proyecto Escenarios de Riesgos de Desastres- PERD

PNUD (2013) 2012-2013 Project Annual Progress Report “Ciudades Sostenibles”. Elaborado por Jenny Parra Small.

PNUD (2013) Documento de Proyecto título de proyecto: Ciudades Sostenibles formato de documento de proyecto (PRODOC) para proyectos dentro del CPAP.

PNUD (2013) Reporte Final del Proyecto (2012-2013) - Proyecto Escenarios de Riesgos de Desastres – PERD. Elaborado por Jenny Parra Small.

PNUD (sf) Documento de Proyecto título de proyecto: Ciudades Sostenibles formato de documento de proyecto (PRODOC) para proyectos dentro del CPAP lecciones aprendidas y sistematización de buenas prácticas.

PNUD (sf) Reporte Semestral de Avance y Logros de Proyecto- Plan de Iniciación Proyecto Escenarios de Riesgo de Desastres (PERD)

PNUD, INDECI (2008) Manual para el Desarrollo de Ciudades Sostenibles enfocado en la seguridad física. Una contribución para la reconstrucción de manera sistémica de las ciudades afectadas por el terremoto de la región Ica del 15 de agosto de 2007. Lima, Perú.

Sin autor (sf) Programas agenda 21 Local y Ciudades Sostenibles – Perú. Mimeo.

SINAGERD, Comisión Europea DG-ECHO (2014) Actividades prioritarias de gestión del riesgo de desastres 2015-2016 alineadas al plan nacional

Anexo 4: Resultados de evaluaciones previas

Como trasfondo y fuente de análisis de información sobre el desempeño del programa es indispensable comenzar considerando los resultados de evaluaciones o sistematizaciones previas del programa, solicitados por PNUD, INDECI u otros. Tres esfuerzos de este tipo se han identificados: primero, sobre el desempeño del programa entre 1998 y 2001 realizado como parte de una evaluación más amplia llevada a cabo por Gilberto Romero de PREDES; la evaluación realizada del proyecto binacional Perú-Ecuador 2006-2008 y entregado en 2009; y la sistematización realizada del PCS por Linda Zilbert en 2013 que contiene apreciaciones sobre lecciones y recomendaciones para el futuro.

Los resultados de la evaluación de Romero, 2001, arrojaron las siguientes consideraciones que constituyen importantes antecedentes para la presente evaluación.

Pertinencia y relevancia se consideraron comprobados y entre los aspectos presentados con referencia al segundo tema Romero comentó; “el haber iniciado y llevado a cabo una línea de trabajo en la perspectiva de la prevención de desastres, como es el Programa de Ciudades Sostenibles, es también relevante por haber plasmado una aspiración de muchos años, por haber sabido canalizar e integrar los avances dispersos y casi desperdiciados de profesionales y académicos, por haber impulsado el tema de los estudios de peligros y del planeamiento urbano asociado a mapas de peligros al interior de las universidades del país, fomentando así el desarrollo de una labor académica especializada que tiene enorme beneficio para las comunidades del país.”⁷

Sobre la aplicabilidad de los estudios se concluyó:

“Los Estudios de Mitigación elaborados por el CEREN, tienen la calidad suficiente, fueron entregados a las municipalidades de inmediato. Sin embargo, en su mayor parte no vienen siendo usados como instrumentos de planificación y de regulación de las actividades urbanas, aunque si se consultan para efectos de diseñar acciones de mitigación para afrontar un próximo FEN. Esta situación tendría varias causas, algunas expresadas abiertamente y otras que se deducen del proceso que han seguido los estudios. A continuación indicamos las principales:

- No existe un convencimiento, motivación y compromiso por parte de los municipios, con el Estudio de Mitigación. Esto se explicaría porque el estudio no ha surgido como una necesidad local, con la cual el municipio está fuertemente comprometido. Además por su baja participación en el proceso del Estudio.
- No existen los recursos económicos y/o los mecanismos legales para su implementación y el personal técnico de los municipios no está capacitado para dar continuidad al estudio e implementarlo.

⁷ La metodología para la microzonificación de peligros fue promovida por el Ingeniero Julio Kuroiwa. Como catedrático de la Universidad Nacional de Ingeniería orientó a los tesisistas hacia temas y ciudades del país afectadas por desastres y les asesoró en el uso de esa metodología. Entre 1984 –86: se hicieron tesis sobre las ciudades de Piura, Huancabamba, Chulucanas, Sullana, Paita, Talara. Entre 1990 – 92: se hicieron tesis sobre las ciudades de Ilo, Moquegua, Arequipa, Nazca.

- Además, porque las autoridades municipales, priorizan las obras de corto plazo y postergan las que dan resultados en el mediano y largo plazo.

Si bien el uso que hagan las municipalidades a estos estudios y el seguimiento sobre su aplicación, son situaciones que escapan de las responsabilidades del CEREN, sin embargo, **habría sido muy pertinente llevar a cabo la capacitación de los implementadores y establecer los convenios y enlaces que fuesen necesarios para asegurar en lo posible su aplicación (resaltado nuestro).**

Como resultado de la revisión de los estudios, así como de entrevistas realizadas con especialistas en prevención de desastres y la experiencia propia, se concluye que esta perspectiva de trabajo es de un alto valor para la prevención en el país, por lo cual debería ser fortalecida. En tal sentido, se considera **necesario incorporar a los municipios en su elaboración y gestión, revisar y desarrollar la metodología tomando en cuenta la experiencia de los primeros estudios, desarrollar mecanismos más eficientes de participación ciudadana y tratar de avanzar los estudios hasta un nivel que confluya en planes de desarrollo urbano locales.**

La ampliación de un programa similar en el futuro, tendría que superar las debilidades ya identificadas, que básicamente se refieren a:

- Que los estudios deben surgir como una necesidad y un fuerte compromiso de los municipios, estando ellos involucrados en todo el proceso.
- En el contexto del proceso de descentralización, que está siendo impulsado por el gobierno actual, un nuevo programa tendría que ser diseñado orientándolo al fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Los estudios de mitigación necesitan un marco legal que los respalde y que otorgue a las municipalidades las herramientas para su implementación.

A propósito de la experiencia con los Estudios de Mitigación que se llevaron a cabo dentro del contexto del Proyecto PER 98/018, con el fin de impulsar esta línea de trabajo a futuro, buscando darle mayor alcance, se formularon las siguientes recomendaciones:

1. Considerando que es necesario incorporar la prevención de riesgos en el desarrollo, sería apropiado ejecutar un Programa de Prevención localizado en el Vice Ministerio de Vivienda, lo cual le otorgaría un alto nivel de autoridad y el respaldo normativo que requiere.
2. Un Programa de prevención tendría que plantearse con el objetivo de institucionalizar la prevención en ese sector de desarrollo, para lo cual habrá que formular las políticas y las normas legales, así como elaborar instrumentos metodológicos para su tratamiento.
3. Un Programa de Prevención en el campo del desarrollo urbano, tendría a los municipios como ejecutores principales.
4. Dentro del marco de un Programa de Prevención se tendría que elaborar el plan de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo urbano, dentro de los cuales los Estudios de Peligros son una parte. En consecuencia, recomendamos revisar los

componentes, alcance y la relación de los estudios con la planificación del desarrollo urbano local.

5. Se recomienda sistematizar la experiencia anterior y desarrollar la metodología de los estudios de peligros, incorporando estudios de vulnerabilidad social y cultural, así como de la realidad institucional de cada localidad y región
6. Será necesario desarrollar la metodología mediante la participación y el aporte de los profesionales experimentados en la elaboración y en la aplicación, así como avanzar hacia una estandarización y una norma técnica.
7. Para involucrar el mayor número posible de profesionales, se tendría que desarrollar un programa de capacitación en todo el país, sobre la metodología a usarse para elaborar estudios de peligros y vulnerabilidad aplicados a la planificación urbana, en la que también participen los funcionarios y autoridades de gobiernos locales, así como el personal académico y técnico de universidades y de instituciones especializadas en prevención.
8. Sería recomendable que los estudios de prevención y los planes de desarrollo urbano sean elaborados por equipos mixtos donde el personal de los municipios, participa al lado de otros especialistas.
9. En los planes y en los estudios sería recomendable convocar y lograr la más amplia participación de todos los actores del desarrollo local. Esto les otorgaría consenso, compromiso y legitimidad.
10. Será necesario realizar campañas de sensibilización para la participación ciudadana en el proceso de formulación de los estudios y en la implementación.
11. Será indispensable capacitar a los funcionarios municipales sobre planificación urbana, su elaboración y su manejo. Además elaborar materiales de capacitación y manuales que faciliten la aplicación.
12. Desarrollar mecanismos para el seguimiento al proceso de implementación de los estudios y de los planes, que incluyan su actualización y desarrollo.
13. Diseñar sistemas de evaluación de control de calidad de los estudios de peligros y de los planes de prevención.
14. Cada sector del desarrollo nacional debería avanzar en la formulación de una metodología para hacer estudios de peligros, de vulnerabilidad, planes de prevención y la forma de incorporarlos en los planes sectoriales de desarrollo.

Una segunda evaluación realizada en 2009 sobre el proyecto Programa de Ciudades Sostenibles región Fronteriza Perú-Ecuador, financiada por la OEA-FEMCIDI, con 214.000 dólares y llevada a cabo entre 2005 y 2008 en varias ciudades de la zona fronteriza, calificó como excelente el desempeño en términos de pertinencia, eficacia y eficiencia y como bien el aspecto de sostenibilidad. La evaluación fue entregada a PNUD en marzo 2010, habiéndose terminado en febrero 2009. El proyecto fue juzgado pertinente tanto desde el ángulo de la necesidad para gobiernos locales de instrumentos que promovieran la gestión del riesgo, como en términos de acuerdos internacionales y las políticas nacionales de gestión y sobre medio ambiente. En lo que atañe a efectividad-eficacia, la evaluación consideró que el proyecto había aumentado en el corto plazo la capacidad de gestión de los gobiernos locales, capacitando a 607 personas (después cita 677 personas) “en el tema de la prevención, preparación y mitigación de desastres” y había concientizado sobre una cultura de prevención y de la necesidad de la participación, aunque aceptó que aún no hay mecanismos estables de incorporación de la población en acciones de prevención de desastres. Por el lado de las ordenanzas regionales o municipales necesarias para legalizar y hacer obligatorios los planes, al momento de la evaluación a 10 meses de terminado el proyecto, estos no se habían aprobados, pero afirmó la evaluación de que las autoridades y técnicos locales habían aplicado los contenidos y recomendaciones en la prevención y atención de situaciones de riesgo. La sensibilización de concejales fue comentada y se indicó sobre la necesidad de hacer disponible a los gobiernos locales “la metodología y el programa de informática en la que se elaboraron los informes” a fin de poder actualizar periódicamente los mapas de riesgo y de uso del suelo y las medidas de mitigación” con lo cual “se logró el compromiso de asumir continuidad del proyecto”. Desde el ángulo de la sostenibilidad consideró que el proyecto había ayudado en aspectos de organización local y en acumulo de capacidades que hacen factible la aplicación y aprovechamiento de los productos generados; y los productos y resultados fueron apropiados a tal grado que las autoridades manifestaron su compromiso de asumir, “la divulgación, legalización y actualización periódica” de los planes y acciones. El informe apuntó como problemas particulares la falta de conciencia de riesgo por parte de pobladores quienes se han adaptado a las condiciones adversas y la falta de dineros para poder efectivizar acciones de reducción de riesgo tales como el reasentamiento de poblaciones.

La evaluación recomendó el desarrollo de un programa de divulgación masiva de conclusiones y recomendaciones; diseño y desarrollo de programas progresivos de sensibilización, capacitación y negociación de procesos relacionados con la reubicación de viviendas, el desarrollo del urbanismo (sic) y el proceso de control de la adjudicación de viviendas; elevar la capacidad de los técnicos y de los alcaldes y concejales en el reconocimiento de la importancia de la gestión del ordenamiento territorial, y urbano y de la planificación de desarrollo local.

Finalmente, la sistematización del programa realizada por Zilbert y supervisada por INDECI destacó en su sección de lecciones y recomendaciones lo siguiente (por la forma de redacción de estos es difícil a veces distinguir entre una recomendación para el futuro y una afirmación de lo real y realizado):

- La importancia de ver el Programa no sólo como técnico sino fundamentalmente como político y social, en el que el involucramiento de los diferentes actores es un factor determinante para la sostenibilidad.
- Es importante vincular el Programa a las dinámicas mismas de las ciudades, y que el proceso de elaboración de los estudios coincida o pueda responder a los procesos de

planificación que se vienen impulsando por parte de las autoridades municipales, como son los Planes de Desarrollo Concertado, Planes de Desarrollo Urbano, etc.

- El Programa puede ser el espacio o plataforma perfecta para converger voluntades, ideales y recursos, con el objetivo común de contribuir con la reducción de riesgos de desastres y mejorar la calidad de vida de quienes habitan las ciudades
- El Programa puede servir de “bisagra” articulándose con los funcionarios de los Gobiernos Regionales y/o Gobiernos Locales, pero además propiciando la vinculación de la población con sus autoridades, en función a mecanismos institucionalizados de consenso, consulta y validación tanto del diagnóstico como de las propuestas posteriores.
- El Programa es una oportunidad de institucionalizar el proceso que va desde la realización del Diagnóstico Situacional de Riesgo –incluidos los Planes de Uso de Suelo ante Desastres- hasta la formulación de las Fichas de Proyectos, Medidas de Mitigación y Reducción de la Vulnerabilidad, incluyendo en el proceso el acompañamiento a los Gobiernos Locales en las gestiones necesarias para lograr la implementación de los proyectos priorizados por ellos.
- La metodología del Programa puede permitir que se incorpore el enfoque de género, dando cuenta de la existencia de condiciones de vulnerabilidad y exposición muchas veces diferenciada, de sus capacidades y el ejercicio de sus roles -sea como personal profesional, autoridad o como en su condición de población en estudio-.
- El Programa puede además dar cuenta de cuánto ha sido el nivel de participación, en especial de mujeres autoridades, pobladoras o técnicas de los ámbitos locales durante el proceso de elaboración y validación de los Estudios, Planes y Propuestas.
- Los Estudios y en especial los Diagnósticos Situacionales de Riesgo que dan cuenta de las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones afectadas pueden ser elaborados bajo un enfoque de género, identificando información que refleje la participación efectiva de las mujeres de las comunidades, profesionales o técnicas locales y mujeres autoridades que toman decisiones; de este modo, las propuestas tienen mayores posibilidades de reflejar también el enfoque de género.
- En algunas oportunidades los saberes técnicos pueden alejarse de los saberes de la población por el uso de un lenguaje técnico que dificulta la comprensión de los resultados importantes a los cuales arriban los estudios. El desconocimiento de la población de los temas y conceptos técnicos hace necesaria la utilización de un lenguaje común que pueda facilitar la comprensión y generar un mayor entendimiento. Por ejemplo, la respuesta a las exposiciones técnicas en los talleres de validación influyó en que, en posteriores presentaciones, se utilizaran en mayor medida imágenes y fotografías que textos y estadísticas para transmitir mejor los mensajes.
- Las normas y reglamentos particulares de cada municipalidad dificultaron en algunos de los casos la recopilación de información en la elaboración de los estudios.
- Establecer un convenio con la municipalidad no siempre es una garantía para el logro de los resultados, en algunos casos resulta insuficiente como instrumento para la aplicación y uso de los Estudios de Riesgo y Planes de Usos del Suelo ante Desastres o la implementación de los Proyectos de Mitigación incluidos en el Programa.
- Para asegurar el uso y la implementación de los estudios y propuestas resultantes del Programa, es necesario establecer acuerdos y compromisos institucionales u organizacionales respaldados, principalmente en las competencias propias y funciones regulares de las organizaciones e instituciones. Además, definir mecanismos concretos

para el seguimiento, ajuste y actualización permanente de los planes e implementación de las propuestas, considerando indicadores claros para medir el avance o las metas planteadas.

- Si los Gobiernos Locales no se involucran directamente desde un enfoque político, social y técnico en los Estudios del Programa no se logra crear conciencia para su implementación.
- El trabajo con autoridades locales es clave, y el Programa –estudios, planes y proyectos incluidos en él- será efectivo en tanto logre desarrollar una buena comunicación y entendimiento con las autoridades de las zonas de intervención o aplicación.
- Es necesario ampliar y transferir este conocimiento en Gestión del Riesgo de Desastres a los actores que son responsables de la implementación de medidas correctivas, en los territorios de las ciudades.
- El fortalecimiento de los mecanismos de articulación y trabajo conjunto con instituciones y organismos locales es una gran capital que aporta a los procesos de planificación y desarrollo de las ciudades.
- La debilidad de las capacidades locales de las municipalidades ha constituido en algunos casos una barrera para una adecuada implementación y gestión de los estudios del Programa y de sus Proyectos y
- El trabajo con las Municipalidades debe incluir procesos de fortalecimiento de los equipos municipales en diversas herramientas que aporten a la gestión del desarrollo, y no sólo limitarlos a aspectos incluidos tácitamente en el Programa. Para ello debe buscarse y propiciarse en el proceso alianzas estratégicas con otras instituciones que trabajan en el campo del desarrollo, para así elaborar una estrategia conjunta.
- Las Ordenanzas Municipales aprobatorias de las conclusiones y recomendaciones de los Estudios del PCS han dado el marco legal para su cumplimiento.

Recomendaciones.

a. La necesidad de enfrentarse con el desafío de la implementación y aplicación de los Estudios como herramientas para la planificación y gestión local utilizando las experiencias exitosas que sean destacadas.

b. Divulgar, difundir y transferir los Estudios PCS a todo nivel, a través de una estrategia de comunicación que involucre a los medios de comunicación, campañas en universidades y colegios profesionales, y en especial, coordinación con las autoridades y poblaciones de las ciudades implicadas (foros, ubicación en plataformas web, pasantías a las ciudades donde se aplican los estudios, etc.).

c. Comprometer cada vez más recursos locales y/o movilizados por los gobiernos o actores locales; involucrando a la vez al sector privado, y gestionando proyectos de inversión pública.

d. Divulgar de manera amigable los resultados de los Estudios PCS para facilitar su uso y aplicación en las Municipalidades y seguir fortaleciendo las capacidades técnicas de las y los funcionarios locales, a través de un lenguaje sencillo y amigable sin perder la calidad y propiedad técnica.

e. Insistir en los procesos participativos de los Estudios. Por ello, los Talleres con las organizaciones son clave y, en el proceso van sensibilizando y despertando el interés de la población para conocer sus riesgos.

f. Establecer mecanismos de acompañamiento, seguimiento y monitoreo del uso y aplicación de los estudios involucrando a los colegios profesionales y/o a redes de universidades.

g. Considerar un tiempo importante para la transferencia y capacitación, con la finalidad de que tanto técnicos, como la población en general, se apropien de los estudios y se empoderen del seguimiento y gestión de la implementación de las propuestas.

h. La flexibilidad de la metodología es vital para que dependiendo el caso, puedan hacerse los ajustes y adecuaciones según las características de la ciudad y las condiciones del contexto.

Citamos en extenso a las evaluaciones y la sistematización de Zilbert dado la importancia de sus consideraciones para la presente evaluación y como “línea base” para ella. Notamos una similitud desfasada en las consideraciones y recomendaciones de ellas. La actualización y adaptación de métodos; la participación real con énfasis en lo local y necesidad de medidas que garantizan la apropiación; los problemas de legislación e implementación y la transición entre estudio y acción; la debilidad de los actores locales en la gestión y planificación urbana y la falta de financiamiento; y la necesidad de capacitación para la sostenibilidad local son entre los temas tratados en el pasado y hoy en día. Existe en las evaluaciones una preocupación para la implementación real de medidas tanto de planificación como instrumentales y por la apropiación del tema. O sea, aunque la implementación de medidas concretas para reducir riesgo no atañe al Programa en sí, la forma en que se desempeña y sus contenidos se ven como parte del proceso de apropiación y aceptación y existe una preocupación por la forma en que esto se puede lograr con éxito.